

EKONOMI POLITIK PERDAGANGAN GULA DI INDONESIA

Political Economy of Sugar Trade in Indonesia

Emy Kholifah¹, Mochtar Mas'ood², Budi Winarno²

Program Studi Ilmu Politik

Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

The sugar trade is a sub system of the sugar system. The state has been controled wholly for both of the sugar industries system and the sugar trade system. It relates on the interest of the state to stabilize condition of the main food.

Interest of the state manifested on many government decisions. Especially for the sugar trade system (this study focuses), there are extremely control. To the private sugar trader, government collects them on the formal association. From this organization (*Gapegti*) sugar allocating for distribution will be given out by. The private sugar trader which has never been registered in this association can not do trading. So the registered sugar trader is labeled a lucky group but they must be called by the middle class depend on the state.

The analysis of this study is instabilization of the sugar trading (point to the historical back ground held on 1951, 1968, 1969, 1969, 1975) leads the government to control the trade system closely.

So, because that the distribution of power between state and the mass is unbalance. The centralization of the middle class is not a good situation for the democracy. This study supports the statement that democracy in Indonesia does not come yet because the state is strongest and there is no middle class is able to challenge its power.

Key Words: state control – sugar trade – middle class – political economy

PENGANTAR

Masalah gula merupakan masalah krusial bagi pemerintah. Di Indonesia pengalaman menangani masalah itu telah dilakukan baik oleh

1. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jember

2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

pemerintah Orde Lama dan pemerintah Orde Baru. Sepanjang masa itu gula yang telah menjadi komoditi pangan masyarakat mendapat perlakuan khusus di samping beras dan sembilan kebutuhan pangan pokok lainnya. Ini tercermin dari kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat mengatur. Pengaturan itu melingkupi segala permasalahan atas sistem industri gula yang langsung berkaitan dengan produsen gula. Di samping itu, pengaturan juga melingkupi sistem pemasaran gula.

Dari berbagai kasus, sistem pemasaran dapat menunjukkan posisi pemerintah dalam melakukan pengaturan dan merupakan fungsi kepentingan pemerintah untuk menciptakan stabilitas ekonomi. Untuk kepentingan itu, kebijakan-kebijakan yang diberlakukan selalu menjadikan infrastruktur perdagangan gula di Indonesia tidak memiliki kebebasan, baik dalam bentuknya yang lebih luas yakni sistem perdagangan gula yang bebas maupun secara khusus yakni kebebasan yang menyangkut kemandirian kelompok pedagang gula di Indonesia.

Penelitian ini berusaha untuk menggambarkan kondisi intervensi negara, dengan latar belakang kepentingan politik untuk stabilitas ekonomi secara umum dan stabilitas pangan secara khusus, dalam sistem perdagangan gula dan bagaimana mekanisme kebijakan perdagangan gula diberlakukan oleh pemerintah. Di samping itu, penelitian ini juga menggambarkan kondisi kelas menengah pedagang gula yang merupakan kelompok masyarakat yang terlibat langsung dalam pemasaran gula.

Menjelaskan intervensi negara adalah menjelaskan peran negara dalam kehidupan masyarakat. Negara yang relatif berkembang seperti halnya Indonesia memiliki campur tangan tinggi dalam masalah pembangunan ekonomi. Guillermo O'Donnel (1973), Philip C. Smitter (1972), Juan Linz (1970) dan juga Alfred Stepan (1978) intinya menyatakan bahwa negara berkembang untuk mengejar pembangunan ekonomi melakukan praktek-praktek intervensi yang tinggi sehingga negara dapat dikelompokkan menjadi negara yang otoriter. Dengan melakukan pengebirian terhadap partai politik yang berarti mengekang keinginan masyarakat untuk ikut mempengaruhi proses pengambilan keputusan merupakan salah satu upaya negara otoriter birokratik.

Di samping negara melakukan mobilisasi massa, otoriter birokratik juga menggunakan bentuk-bentuk kekerasan yang tinggi. Dengan demikian, bentuk pemerintahan ini lebih mirip dengan bentuk pemerintahan militer di beberapa negara yang selalu berkoalisi dengan kelompok teknokrat dalam menjalankan kebijakan-kebijakan negara.

Teori negara otoriter birokratik ini dapat digunakan untuk memahami kondisi kepolitikan di Indonesia. Teori ini digunakan oleh beberapa ilmuwan untuk menjelaskan beberapa kasus intervensi negara, seperti misalnya Dwight King (1977), Mochtar Mas'oed (1989) atau Manuel

Kasiepo (1986).

Dwight King (1977) dalam disertasinya menerapkan secara langsung konsep-konsep yang digunakan dalam Teori Otoriter Birokratik (OB), yang kemudian dikritik oleh ilmuwan lain, dan salah satunya adalah Mochtar Mas' oed (1989). Menurut Mochtar, agar teori itu dapat dimanfaatkan untuk memahami kondisi kepolitikan di Indonesia, perlu dilakukan modifikasi terhadap beberapa bagian. Yang jelas teori OB yang diterapkan di Amerika Latin itu membutuhkan penjelasan lain yang berkaitan dengan kondisi korporatisme yang berlaku luas di Indonesia.

Pemerintah Indonesia membentuk lembaga korporatis di seluruh sisi kehidupan massa. Pembentukan ini berkaitan erat dengan upaya pemerintah untuk melakukan pengendalian yang ketat terhadap aktivitas massa. Pemerintah membentuk lembaga resmi dan membatasi sedapat mungkin lembaga massa mandiri (Mas' oed, 1989).

Demikian juga tentang tujuan negara dalam teori OB, pemerintah melakukan tindakan intervensi dengan disertai tingkat represivitas tinggi, oleh karena proses '*deepening*' dari industri substitusi impor menjadi industri berat tidak sesuai dengan realitas Indonesia. Ini disebabkan kondisi di Indonesia masih belum memiliki proses industrialisasi, sehingga alasan yang lebih sesuai adalah hal yang bersangkutan dengan kondisi instabilitas yang tinggi (Mohtar Mas' oed, 1989).

Kebijakan pemerintah untuk mengendalikan setiap aktivitas massa termanifestasi juga dalam sistem perdagangan. Kelompok pengusaha dan pelaku bisnis secara umum dikendalikan. Pemerintah membentuk lembaga-lembaga resmi untuk mewadahi para pelaku bisnis perdagangan.

Dari lembaga resmi ini, kelompok pedagang dan pengusaha diawasi dan diarahkan untuk mendukung kebijakan pemerintah. Untuk itu, organisasi sepenuhnya berada di bawah pengawasan langsung aparat pemerintah. Aparat pemerintah yang telah lama berpengalaman dalam hal ini adalah kelompok militer.

Hal ini memberikan kesempatan kepada militer untuk sekaligus merealisasikan kepentingannya dalam bidang pembentukan lembaga ini. Dengan demikian, keterlibatan militer dalam bisnis perdagangan sudah menjadi fenomena yang meluas (Harold Crouch, 1990).

Dalam sejarah keterlibatan militer dalam bisnis mempunyai kaitan yang erat dengan pengusaha Cina (Yahya Muhaimin, 1982). Seringkali kelompok militer merupakan kelompok pelindung dan kelompok pengusaha Cina sebagai kelompok pelaksana, sehingga terjalin bisnis patungan antara birokrat dan Cina.

Namun di lain pihak kelompok pengusaha Cina juga melakukan kerjasama dengan kelompok pengusaha pribumi, tetapi dengan sistem

yang sama. Umumnya pengusaha pribumi berfungsi sebagai pengusaha yang mencari fasilitas dan pengusaha Cina yang menanggung permodalan (Yahya Muhaimin, 1982).

Sejak tahun 1950-an kebijakan yang digunakan untuk membangun kelompok pengusaha swasta adalah dengan memberikan fasilitas perdagangan (Bruce Glassburner, 1971). Hal ini berlangsung sampai dekade 1980-an (Yahya Muhaimin, 1982). Itulah sebabnya mengapa kelompok pengusaha di Indonesia tidak pernah 'dewasa' dan tidak mandiri dalam kewiraswastaan. Mereka selalu tergantung kepada pemerintah (Yoon Hwan Shin, 1989).

CARA PENELITIAN

Penelitian ini berusaha menjelaskan sistem perdagangan gula di Indonesia dengan mengandalkan perolehan data sekunder. Data sekunder itu meliputi naskah-naskah penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu. Data berasal dari Pusat Penelitian Gula Indonesia (P3GI). Di samping itu penelitian ini juga memanfaatkan data-data statistik yang berasal dari Bulog dan Asosiasi Gula Indonesia. Data ini sangat membantu menjelaskan kondisi produksi dan konsumsi gula di Indonesia.

Di samping itu, penelitian ini memanfaatkan data yang diperoleh dari surat kabar untuk mengetahui berbagai informasi sistem perdagangan gula yang tidak terdapat pada berbagai naskah yang disebutkan di atas. Lebih lanjut, data yang tidak tergambar dalam hasil penelitian dan karya ilmiah juga tidak tercermin dalam surat kabar diusahakan dipenuhi dengan wawancara dengan pelaku bisnis perdagangan gula atau beberapa pengamat perdagangan gula.

Untuk itu penelitian ini dibatasi dengan menggali informasi lama yang ada di surat kabar dan dibatasi dengan informasi terbaru pada tahun 1993. Kurun waktu yang cukup panjang itu dibagi dalam dua bagian yakni masa sebelum Orde Baru dan Masa Orde Baru.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa pertama, ada intervensi pemerintah dalam setiap sistem perdagangan yang berlaku. Kedua, pemerintah dalam keterlibatannya diwakili oleh kelompok militer yang secara intensif melakukan pengendalian sekaligus sebagai pelaku bisnis perdagangan gula. Ketiga, terdapat kenyataan bahwa perlakuan perdagangan bebas atas komoditas pangan dan gula selalu mengalami kegagalan dan kegoncangan. Keempat, adanya indikasi ketidakmandirian pengusaha kelas menengah khususnya pada pedagang gula swasta di Indonesia. Kelima, faktor-faktor yang telah disebutkan di atas mengantarkan

analisis pada sebuah pernyataan bahwa kondisi perdagangan gula bebas yang gagal mendorong pemerintah untuk mengendalikan seluruh sistem pemasaran gula. Oleh karena itu, intervensi negara terhadap sektor ekonomi swasta adalah fungsi dari kegagalan ekonomi pasar.

Intervensi negara terhadap sektor ekonomi rakyat dapat dilihat dalam sistem perdagangan gula. Intervensi ini didukung oleh kondisi perdagangan gula yang sejak awal munculnya pedagang gula dari kelompok pengusaha asli atas inisiatif sepenuhnya oleh pemerintah. Pusat Pedagang Gula yang merupakan cikal bakal dari wadah pedagang gula asli (pribumi) dibentuk pula sepenuhnya oleh pemerintah. Demikian pula anggota-anggotanya adalah pilihan dari pemerintah berdasarkan kebijakan Benteng (1952) yang dilancarkan ketika itu.

Pada masa sebelumnya ketika pengaruh asing telah menunjukkan kemundurannya, pedagang gula didominasi oleh kelompok pedagang tentara yang ditunjuk sepenuhnya oleh penguasa militer yang memegang kendali atas perusahaan-perusahaan distribusi gula. Hal ini berlangsung terus hingga masa Orde Baru di mana kondisi sistem perdagangan gula dimonopoli oleh Bulog atas nama pemerintah. Dengan demikian, aktivitas perdagangan dan distribusi gula terbatas dilakukan oleh pemerintah beserta mitra dagangnya (Apegti).

Sesuai dengan peta politik sejak tahun 1957, peran militer dalam bidang ekonomi tampak semakin kuat, termasuk juga dalam bidang perdagangan gula. Para perwira militer dan kelompok yang dekat secara struktural maupun 'kultural' (pengusaha Cina) menjadi pedagang gula. Mereka umumnya menjalin kerjasama dengan pengusaha Cina. Kondisi ini terulang pada masa pemerintahan Orde Baru.

Konsekuensi logis dari kondisi perdagangan yang dikendalikan oleh kelompok birokrasi pemerintahan adalah tidak berkembangnya perdagangan bebas. Dalam perdagangan gula tampak kecenderungan lain. Empat kali 'percobaan' pembebasan perdagangan gula dilakukan tetapi kondisi yang ditemukan adalah kegoncangan harga di pasaran. Terjadi manipulasi besar-besaran oleh pedagang-pedagang gula. Hal ini menjadi alasan logis bagi pemerintah untuk melakukan aktivitas menstabilkan situasi harga walaupun dengan biaya yang tinggi. Sekalipun bukan faktor satu-satunya namun kelompok kelas menengah pedagang gula di Indonesia selalu menjadi kambing hitam dalam proses kegoncangan pasaran gula.

Data penelitian juga mengungkapkan bahwa kelas menengah pedagang swasta tidak memiliki kemandirian dalam hubungannya dengan peran negara yang dominan. Oleh karena negara mempunyai peran yang relatif superior, sehingga menjadikan kelompok pedagang hanya menjadi kelompok yang tergantung pada semua fasilitas yang diberikan oleh

suprastruktur. Pemerintah menentukan berapa jumlah pedagang, fasilitas kredit, jaminan bunga bank, jaminan fasilitas penjangkauan gula, dan jaminan daerah alokasi yang akan dieksploitasi.

KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian tentang ekonomi politik perdagangan gula adalah empat hal pokok: intervensi negara terhadap sektor massa, kelas menengah yang tidak mandiri, adanya kegagalan perdagangan dengan sistem pasar, dan belum munculnya demokrasi di Indonesia. Sejak masa sebelum masa ekonomi etatisme memberikan suatu kesimpulan khusus, yakni adanya intervensi negara yang terus-menerus dalam perdagangan gula. Bahkan sejak masa kejayaan *the big five* pemerintah Belanda memberikan kemudahan-kemudahan dan perlindungan terhadap perusahaan-perusahaan ini.

Sama halnya dengan yang dilakukan oleh pemerintah ketika masa berdirinya PPGI dan sangat kentara pada masa OPS-Perantara Gula masih eksis. Masa ekonomi etatisme yang menjadikan peran negara, dengan melalui tangan militer, sangat dominan. Dengan melalui monopoli perusahaan negara, perdagangan gula menjadi tidak berkembang di tangan pengusaha swasta.

Tidak jauh dari perkembangan perdagangan gula di tahun sebelumnya, dengan penjualan melalui pedagang gula tangan pertama (PGTP) dalam wadah OPS-Perantara Gula, Sindikat Gula dibentuk oleh pemerintah. Sindikat Gula menunjukkan semakin besarnya kekuasaan pemerintah untuk mengendalikan perdagangan gula. Pemerintah memilih langsung siapa yang dapat menjadi pedagang gula dan sekaligus mengontrol keberadaan Sindikat.

Peran pemerintah semakin berpengaruh ketika dibentuk Apegti (Gapegti) yang merupakan organisasi 'mitra' pemerintah. Kondisi monopoli ini membuat mekanisme pasar sama sekali tidak memperlihatkan aktivitasnya.

Sejarah telah menunjukkan bahwa pemerintah selalu melakukan campur tangan atas perdagangan gula. Intervensi negara disebabkan oleh kondisi instabilitas atas stok dan harga gula. Pada tahun 1968 misalnya, kesulitan melanda keuangan pabrik gula yang tidak dapat diatasi hanya dengan mengandalkan pada perdagangan bebas. Pemerintah kembali melakukan campur tangan dalam pemasaran.

Demikian juga dengan kondisi tahun 1974 di mana pemerintah melakukan pembebasan untuk penjualan gula, bagian petani yang ikut program TRI. Enam tahun kemudian terjadi kegoncangan atas harga gula. Bulog kembali monopoli pembelian gula termasuk pada bagian petani.

Hal ini menunjukkan bahwa instabilitas pasaran gula merupakan penyebab monopoli perdagangan gula oleh pemerintah.

Monopoli negara dalam perdagangan gula di Indonesia menyebabkan perdagangan antarpedagang swasta tidak kompetitif. Oleh karena pedagang gula telah dikelompokkan dalam sebuah organisasi eksekutif. Organisasi yang eksklusif ini juga memiliki sejarah perkembangan yang panjang dimulai dengan PPGI yang mendapat ijin khusus dan pembatasan jumlah anggota, OPS dengan PGTP nya. Dan juga lebih-lebih Sindikat Gula yang hanya beranggotakan 4 pengusaha besar yang menjadi pimpinan. Demikian juga dengan Apekti yang sampai sekarang menjadi 'mitra' Bulog.

Semua organisasi pedagang gula itu tidak hanya sekedar sebagai organisasi tempat berkumpulnya pedagang gula tetapi memiliki hubungan sangat erat dengan pemerintah. Pemerintah langsung memberikan jatah gula, fasilitas kredit, jaminan keuntungan berdagang, menjaganya dari resiko kegagalan perdagangan secara pasti, dan jaminan pembayaran bunga bank.

Di balik fasilitas itu pemerintah meminta 'imbalan' pengawasan yang ketat atas pedagang. Dalam hubungannya dengan stabilitas harga, pedagang tidak boleh menjual gula lebih dari yang ditentukan oleh pemerintah. Mereka tidak dapat menaikkan harga dengan tanpa sepengetahuan pemerintah. Demikian pula para pedagang menjadi kelompok yang ikut menentukan dalam pengambilan keputusan.

Jika negara kuat dan mandiri, sehingga menghilangkan aspek keseimbangan distribusi kekuasaan dalam setiap hubungan negara-massa, maka hal ini menunjukkan belum berkembangnya demokrasi di Indonesia. Karena kemunculan demokrasi biasanya lebih bertitik tolak pada berkembangkuatnya kelas menengah ekonomi dan politik yang tangguh dan benar-benar sebagai sarana aktualisasi kepentingan massa dalam berhadapan dengan kepentingan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Bustanil, (1994), Pangan Dalam Orde Baru, Kopinfo Jakarta
Both Anne & Malley, William Jo., (1988), Sejarah Ekonomi Indonesia, LP3ES, Jakarta
BBD, (1983), Sugar Production and Marketing, Review of Sugar in Indonesia.
Birowo, AT; Prabowo, Diby; Djojonegoro, Poerwadi, (1992), Seri Manajemen Usaha Perkebunan, P3GI Pasuruan dan LPP Yogyakarta
Crouch, Harold, Militer Dan Politik Di Indonesia, (1990) Sinar Harapan, Jakarta
Coppel, Charles A., Indonesia Chinese In Crisis, (1983) Kuala Lumpur, Oxford University, NY
_____, The Chinese in Indonesia, Five Essays, (1973), The Thomas Nelson, Ltd.

- Castles, Lance, *Socialism and Private Business, The Latest Phase*, (1965), BIES
- Glassburner, Bruce, eds., (1971), *The Economic Of Indonesia, Selected Readings*, Cornel University Press, Ithica and London
- Hasibuan, Nurimansyah, (1993), *Ekonomi Industri Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, LP3ES
- Hassan, Ibrahim, Sapuan, (1983), *Harga Gula di Indonesia (Suatu Kajian Pendahuluan)*, Proceeding Pertemuan Teknis Industri Gula
- Kuntohartono, Tonny, Mohtar, M, 1994, *Teknologi dan Prosessing Gula Untuk Meningkatkan Daya Saing Pabrik Gula*, Majalah Gula Indonesi XIX/3
- Kusbiyanto, Susmiandi, Ali, (1980) *Keragaan Impres 9/1975 Hingga dengan Tahun Giling 1979: Masalah Dan Implikasinya*, Pertemuan Teknis Industri Gula
- Kasiepo, Manuel, (1986) *Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara*, Jurnal Ilmu Politik no. 2
- King, Dwight, (1979), *Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neo Patrimonial Regime Or a Bureaucratic-Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?*, makalah untuk Association of Asian Studies
- Linz, Juan, (1970), *An Authoritarian Regime dalam Erik Allardt Stein Rokkan (eds)*, Mass Politics, NY, Free Press
- Muhaimin, Yahya, (1982), *Bisnis dan Politik, Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES Jakarta
- Mas'oed, Mochtar, (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES Jakarta
- McIntyre, Andrew, (1991), *Business and Politics in Indonesia*, ASAA
- Panglaykim, (1964) *Meninjau Masalah-Masalah Penyaluran (Marketing) dan Perkembangan Perusahaan Dagang Negara Indonesia*, FE-UI
- _____, (1968) *Marketing Organization In Transition*, BIES no. 9
- Shin, Yoon Hwan, (1986), *Demystifying the Capitalist State, Political Patronage, Bureaucratic Interest, and Capitalistic-in-Formation in Soeharto's Indonesia*, Yale University
- Stepan, Alfred, (1978), *The State and Society: Peru In Comparative Perspective*, Princeton University Press, New Jersey